Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1217**

15. Wahlperiode 24. 06. 2003

Antrag

der Abgeordneten Gerda Hasselfeldt, Peter Götz, Günter Baumann, Dr. Rolf Bietmann, Jochen Borchert, Klaus Brähmig, Dr. Ralf Brauksiepe, Marie-Luise Dött, Anke Eymer (Lübeck), Ingrid Fischbach, Klaus-Peter Flosbach, Erich G. Fritz, Jochen-Konrad Fromme, Ralf Göbel, Markus Grübel, Holger Haibach, Klaus Hofbauer, Martin Hohmann, Bernhard Kaster, Volker Kauder, Gerlinde Kaupa, Hartmut Koschyk, Werner Kuhn (Zingst), Werner Lensing, Ursula Lietz, Eduard Lintner, Conny Mayer (Baiersbronn), Laurenz Meyer (Hamm), Maria Michalk, Klaus Minkel, Marlene Mortler, Hildegard Müller, Ruprecht Polenz, Christa Reichard (Dresden), Klaus Riegert, Hannelore Roedel, Franz Romer, Kurt J. Rossmanith, Dr. Christian Ruck, Anita Schäfer (Saalstadt), Dr. Ole Schröder, Kurt Segner, Jens Spahn, Christian Freiherr von Stetten, Thomas Strobl (Heilbronn), Peter Weiß (Emmendingen), Ingo Wellenreuther, Dagmar Wöhrl, Elke Wülfing und der Fraktion der CDU/CSU

Finanzkraft der Kommunen stärken – Kommunale Selbstverwaltung sichern

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Für die Kommunen öffnet sich die Schere zwischen wachsenden Belastungen und sinkenden Einnahmen immer weiter. Diese Entwicklung ist nicht länger hinnehmbar und muss schnellstens geändert werden, da die negativen Folgen für Bürger und Unternehmen erheblich sind.

Die kommunalen Investitionen sind in den letzten Jahren radikal eingebrochen. Für dieses Jahr wird ein weiterer Rückgang von mehr als 10 % erwartet. Vor dem Hintergrund, dass auch Erhaltungsmaßnahmen von dieser erzwungenen Investitionszurückhaltung der Kommunen betroffen sind, werden die katastrophalen Wirkungen vor Ort offensichtlich.

Im Zeitraum 1992 bis 2002 sind die Ausgaben für soziale Leistungen um ein Drittel gestiegen. Allein die Ausgaben für die Eingliederung behinderter Menschen werden sich seit 1994 mit 6,3 Mrd. auf erwartete 11 Mrd. Euro in 2003 annähernd verdoppelt haben.

Das Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte wird in diesem Jahr das letztjährige Rekorddefizit von 4,66 Mrd. Euro noch überschreiten. Prognosen zufolge muss mit einem Defizit von über 7 Mrd. Euro für 2003 gerechnet werden. Damit hat sich das Defizit im Vergleich zu 1999 mehr als vervierfacht. Die Höhe der Kassenkredite, mit denen das Fehlen von Haushaltsmitteln kurzfristig überbrückt werden kann, hat die 10 Mrd. Euro Grenze in 2002 durchstoßen.

Ursächlich für die schwierige Situation der Kommunen ist die falsche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik der rot/grünen Bundesregierung. Die fehlenden Konjunkturimpulse, das ständig sinkende Wirtschaftswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit lähmen Kreise, Städte und Gemeinden. Die grundlegend falschen bundespolitischen Weichenstellungen wirken sich auf kommunaler Ebene in sinkenden Steuereinnahmen, wachsenden Sozialausgaben und fehlenden Investitionen aus.

Zu diesen bundespolitisch verursachten und konjunkturell verstärkten Problemen der Kommunen kommen die von Rot/Grün vertieften strukturellen Defizite:

Die Konsequenzen der rot/grünen Wirtschafts- und Steuerpolitik sind unter anderem erhebliche Ausfälle bei den Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen. Durch die drastische Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 20 auf 28 % müssen die Kommunen zudem an den Bund und die Länder einen noch höheren Anteil ihrer ohnehin sinkenden Einnahmen abführen. Von dem Wenigen, was die Kommunen haben, wird ihnen mehr abgenommen. Belastungen mussten die Kommunen außerdem hinnehmen durch die Einführung der Grundsicherung, durch Steuerausfälle u.a. aufgrund der sog. Riester-Rente und der Abschreibungen für die UMTS-Lizenzen.

Die bisher von der rot/grünen Bundesregierung verfolgten Ansätze mit einem sog. Investitionsprogramm und Hilfen für besonders bedürftige Kommunen durch günstigere Kredite sind verfehlt. Auf diese Weise wird den Kommunen das Geld, das ihnen vorher entzogen wurde, über Kredite wieder geliehen. Vielen Kommunen ist das Bedienen von Krediten oder die Kofinanzierung von Investitionsprogrammen gar nicht mehr möglich. Statt Investitionsprogrammen ist zur Stabilisierung aller öffentlichen Haushalte – damit auch der der Kommunen – eine wachstumsfördernde Wirtschafts- und Sozialpolitik erforderlich.

Diese Situation erfordert ein rasches und entschlossenes Handeln aller politisch Verantwortlichen. Dabei muss für die Kommunen und deren Selbstverwaltung eine langfristig tragbare Grundlage geschaffen werden.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

auf folgenden Feldern tätig zu werden:

I. Schnelle Entlastung der Gemeindehaushalte

Um die prekäre Haushaltssituation der Gemeinden, Städte und Kreise zeitnah zu lindern, müssen die Kommunen schnell spürbar entlastet werden. Die Wirkung der Maßnahmen muss schon im Jahr 2003 kassenmäßig spürbar sein und 2004 verstärkt werden. Dieses Ziel kann mit einer Erweiterung der Gewerbesteuer und der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht erreicht werden. Entlastungen in diesem und verstärkt im kommenden Jahr sind deshalb – neben einer soliden Reform des Gemeindefinanzsystems – unerlässlich.

Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage muss umgehend wieder auf ihr früheres Niveau von 20 % zurückgeführt werden. Auf diesem Wege können den Kommunen im Jahr 2003 etwa 2 Mrd. Euro und 2004 ca. 2,3 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage war 2000 mit der Erwartung von deutlichen Gewerbesteuermehreinnahmen durch einen prognostizierten Konjunkturaufschwung und durch Veränderungen an den Abschreibungstabellen (AfA-Tabellen) begründet worden. Da statt des Konjunkturaufschwungs Rezession herrscht und auch die Tabellen nicht wie zugesagt angepasst wurden, ist

die Geschäftsgrundlage für diese Umlageerhöhung zugunsten von Bund und Ländern weggefallen.

Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer

Daneben soll der Anteil der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen im Jahr 2004 von derzeit 2,2 % auf 3 % erhöht werden.

Diese beiden Maßnahmen helfen bis zum Greifen einer Reform des Gemeindefinanzsystems die akute Not zu lindern. Sie sind kein Ersatz für die Reform, sondern gehen ihr voraus und dienen einer schnellen Entlastung kommunaler Haushalte.

II. Verknüpfung von Aufgabenübertragung und Finanzausstattung

Bisher gibt es nur eine unzureichende Verknüpfung (Konnexität) zwischen der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen und der für diese Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel. Aktuelles Beispiel einer unmittelbaren Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen mit unvollständiger Mittelzuweisung ist die Grundsicherung.

Die unzureichende Verknüpfung hat ihre Ursache darin, dass das Grundgesetz von einem zweistufigen Staatsaufbau aus Bund und Ländern bei dreigliedrigem Verwaltungsaufbau ausgeht. Die Kommunen als dritte Verwaltungsebene sind Bestandteile der Länder. Wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus existieren in der Finanzverfassung keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen, sondern nur mittelbare über die Länder.

Die Kommunen sehen sich – zu Recht wie die Vergangenheit gezeigt hat – in ihrer kommunalen Selbstverwaltung zunehmend durch vom Bund direkt übertragene Aufgaben eingeschränkt, weil den Aufgaben häufig keine ausreichenden Finanzmittel gefolgt sind.

Deshalb muss eine Lösung gefunden werden, die entweder eine unmittelbare Aufgabenübertragung des Bundes auf die Kommunen nicht mehr zulässt, oder sicherstellt, dass in den Ausnahmefällen, in denen eine direkte Aufgabenübertragung unvermeidlich ist, dadurch verursachte Ausgaben vom Bund getragen werden (Aufnahme des Konnexitätsprinzips ins Grundgesetz).

III. Umfassende und grundlegende Reform der Kommunalfinanzen

Um eine grundlegende und umfassende Reform der Kommunalfinanzen zu verwirklichen, ist es unerlässlich, eine in sich schlüssige Reform des gesamten Kommunalfinanzsystems anzugehen. Insofern ist der Auftrag der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen zu eng.

Reformbedarf besteht v. a. bei der Gewerbesteuer, da sie in ihrer heutigen Ausprägung u. a. folgende Nachteile aufweist:

Sie wirkt selektiv, d. h. ein kleiner Teil von Unternehmen erbringt einen sehr hohen Anteil des Gewerbesteueraufkommens. So entfallen beispielsweise 90 % des Gewerbesteuermessbetrags auf 10 % der Unternehmen und 0,1 % der Betriebe erwirtschaften gut 50 % des gesamten Gewerbesteueraufkommens.

Die Abgrenzung des Gewerbebegriffs ist problematisch.

Die Steuer ist stark konjunkturabhängig und eng an rein örtliche unternehmensspezifische Entwicklungen gekoppelt.

Eine zukunftsfähige und dauerhafte Reform der Kommunalfinanzen muss sich auf der Einnahmeseite an folgenden Bedingungen messen lassen:

1. Die Städte und Gemeinden brauchen stabile, verlässliche eigene Steuern, die auf breiter Bemessungsgrundlage mit niedrigen Steuersätzen erhoben werden.

2. Die Steuern müssen verwaltungstechnisch einfach zu erheben sein und ein hohes Maß an Transparenz und Verlässlichkeit aufweisen.
3. Sie müssen mit einer gerechten Belastung der Steuerpflichtigen verbunden sein.
4. Sie müssen die Selbständigkeit der Gemeinden und ihre Eigenverantwortung zur Lösung der kommunalen Aufgaben durch eigene Hebesatzrechte stärken.
5. Sie müssen das Interesse der Gemeinden am Erhalt vorhandener und an der Ansiedlung neuer Unternehmen ebenso bewahren wie die Bindung der Wohnbevölkerung an ‚ihre‘ Stadt und Gemeinde.
6. Sie müssen im Wesentlichen Ertragsteuern sein und dürfen die Substanz der Steuerpflichtigen nicht zusätzlich belasten. Deshalb ist eine Revitalisierung der Gewerbesteuer der falsche Weg.
7. Die Gesamtsteuerlast der Steuerpflichtigen darf im Saldo nicht erhöht werden.
8. Vor einer endgültigen Entscheidung müssen alle denkbaren Modelle sorgfältig in ihren Auswirkungen – einschließlich der Verteilungswirkungen zwischen den Kommunen – berechnet werden.
9. Die Gemeinden in Deutschland haben Anspruch darauf, dass gerade diese Reform mit ihnen und nicht gegen sie verwirklicht wird. Die kommunalen Spitzenverbände sind in diesem Reformprozess zu beteiligen.
10. Die Reform sollte eine möglichst eigenständige Finanzausstattung der Kommunen gewährleisten, um die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

IV. Begrenzung der Ausgabendynamik bei Sozialleistungen

Die Ausgaben für soziale Leistungen müssen umgehend im Anstieg gebremst und langfristig auf ein finanzierbares Maß reduziert werden, ohne dass soziale Ungleichgewichte entstehen.

Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe

Die Reform muss neben der Einnahmeseite unbedingt auch die Ausgabeseite mit umfassen, um die Schere zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Belastungen wieder zu schließen.

Bisher werden Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfeempfänger nach unterschiedlichen Vorschriften versorgt, obwohl beide Leistungssysteme steuerfinanziert sind und viele Sozialhilfeempfänger auch erwerbsfähig sind.

Um paralleles Betreuen der gleichen Personengruppe bei Arbeits- und Sozialämtern ebenso wie sog. Verschiebebahnhöfe zwischen den staatlichen Ebenen künftig auszuschließen, soll ein einheitliches Leistungsrecht bei einheitlicher Finanzierungsverantwortung auf dem Leistungsniveau der Sozialhilfe geschaffen werden.

Erreicht werden muss ein kombiniertes Hilfesystem, das die finanziellen Anreize zur Arbeitsaufnahme, die Verpflichtung zur Selbsthilfe, aber auch die staatlichen Fürsorgemaßnahmen (Leistungen und sonstige Fördermaßnahmen) in eine neue Balance bringt. Durch ein System, das die Betroffenen gleichzeitig fördert, aber auch fordert, sollen die Hilfeempfänger motiviert und in ihrer Eigenverantwortung gestärkt werden.

Anzustreben ist ein einfaches und für jeden überschaubares Hilfesystem, das zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Eingliederungschancen vor allem auf

eine persönliche und transparente Betreuung des Hilfeempfängers setzt. Ein einfach ausgestaltetes Hilfesystem setzt personelle Ressourcen frei, die dann für eine durchgehende und effiziente Betreuung und Beratung der Hilfeempfänger eingesetzt werden können, um gerade bei Langzeitarbeitslosigkeit eine durchgehende Betreuung sicherzustellen.

Die originäre Arbeitsverpflichtung ist zu unterstreichen und weitestgehend durchzusetzen, indem für Arbeitsunwillige die Leistung pauschal um 30 % gekürzt wird. Zugleich ist eine Beweislastumkehr hinsichtlich der Voraussetzungen von Leistungsansprüchen notwendig. Finanzielle Anreize zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt müssen gesetzt werden, indem die Möglichkeiten für Hinzuverdienste massiv erweitert werden.

Die Leistungsempfänger sollen künftig bei der Gesundheitsversorgung mit den Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung gleich behandelt werden.

Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe muss gewährleistet werden, dass:

- die Kommunen auch mittel- und langfristig finanziell entlastet und nicht weiter belastet werden,
- Verschiebebahnhöfe zwischen den staatlichen Ebenen vermieden werden,
- vielfältige Gestaltungsspielräume für kreative und erfolgreiche Problemlösungen genutzt werden können, und
- die kommunale Vernetzung mit anderen Politikfeldern wie Wirtschaftsförderung, Jugend- und Sozialpolitik zum tragen kommt.

Eingliederungshilfe

Die Eingliederungshilfe für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen muss in ein eigenes Leistungsgesetz des Bundes überführt werden, weil der Tatbestand einer Behinderung nicht mit anderen Tatbeständen der Sozialhilfe und Jugendhilfe gleichgesetzt werden soll. Ein speziell für diesen Personenkreis zugeschnittenes einheitliches Leistungsrecht außerhalb der Sozialhilfe und Jugendhilfe mit Finanzierung durch den Bund ist hier sachgerecht.

Grundsicherung

Das Grundsicherungsgesetz führt zu erheblichen Mehrkosten und Verwaltungsmehraufwand der Kommunen. Gerade mittel- und langfristig werden sich die Ausgaben sehr dynamisch entwickeln. Deshalb lehnen CDU und CSU dieses Gesetz ab.

Zumindest sollte es in ein bundesfinanziertes Leistungsgesetz für dauerhaft Erwerbsunfähige umgewandelt werden. Dies könnte einheitlich in einem Gesetz mit der reformierten Eingliederungshilfe erfolgen. Dabei muss sichergestellt sein, dass der Bund die tatsächlich durch das Gesetz entstehenden Leistungskosten trägt.

Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII)

Das SGB VIII muss schnellstmöglich novelliert werden, um an dieser Stelle Fehlentwicklungen zu beseitigen und die Kommunen zu entlasten.

Im Kinder- und Jugendhilferecht hat sich seit seinem Inkrafttreten 1991 an einzelnen Stellen Reformbedarf ergeben, weil die Kosten vielfach in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen. So werden heute zum Beispiel Lese- und Rechenschwäche als drohende seelische Behinderung gemäß § 35a SGB VIII kostenintensiv therapiert und vom Jugendamt finanziert. Dies muss geändert werden,

indem die Regelung an die bewährte Parallelvorschrift aus dem BSHG angeglichen wird.

Außerdem erhalten Eltern das Kindergeld auch dann, wenn das Jugendamt den Lebensunterhalt ihres Kindes sicherstellt, beispielsweise bei Heimunterbringung. Dies ist nicht sachgerecht. Deshalb sollte künftig – zumindest in Höhe des Kindergeldes – ein Beitrag zu den sehr kostenintensiven stationären Hilfen geleistet werden.

V. Zuwanderung und Integration

Die Kommunen müssen die Probleme der Zuwanderung auch zukünftig vor Ort bewältigen. Dabei haben sie in diesem Bereich erhebliche Lasten zu tragen und vielfache Schwierigkeiten zu bewältigen. Hohe Sozialhilfequoten bei Ausländern, erhebliche Folgekosten sozialer Probleme in allen Bereichen und die Integrationsleistungen der Kommunen sind eine schwere finanzielle Bürde.

Weder die Kommunen noch die sozialen Sicherungssysteme dürfen durch die Zuwanderung überfordert werden. Deshalb muss bei einer gesetzlichen Neuregelung zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung gerade die Integration der schon heute hier lebenden Ausländer einen hohen Stellenwert haben. Integration darf dabei nicht nur ein Angebot sein, sondern muss als Pflicht ausgestaltet werden, um vor allem mit guten deutschen Sprachkenntnissen eine Basis für das Zusammenleben zu schaffen. Zudem darf ein neues Zuwanderungsrecht nicht Daueraufenthaltsrechte für abgelehnte Asylbewerber oder andere ausreisepflichtige Ausländer schaffen; auch dürfen über die Abschaffung der Duldung nicht neue Leistungsansprüche geschaffen werden. Vielmehr muss klar die Verantwortung des Bundes für die Zuwanderung und Integration als nationale Angelegenheit – also auch für die Finanzierung – betont werden.

Berlin, den 24. Juni 2003

Gerda Hasselfeldt
Peter Götz
Günter Baumann
Dr. Rolf Bietmann
Jochen Borchert
Klaus Brähmig
Dr. Ralf Brauksiepe
Marie-Luise Dött
Anke Eymer (Lübeck)
Ingrid Fischbach
Klaus-Peter Flosbach
Erich G. Fritz
Jochen-Konrad Fromme
Ralf Göbel
Markus Grübel
Holger Haibach
Klaus Hofbauer
Martin Hohmann
Bernhard Kaster
Volker Kauder
Gerlinde Kaupa
Hartmut Koschyk
Werner Kuhn (Zingst)
Werner Lensing
Ursula Lietz
Eduard Lintner
Conny Mayer (Baiersbronn)
Laurenz Meyer (Hamm)
Maria Michalk
Klaus Minkel
Marlene Mortler
Hildegard Müller
Ruprecht Polenz
Christa Reichard (Dresden)
Klaus Riegert
Hannelore Roedel
Franz Romer
Kurt J. Rossmanith
Dr. Christian Ruck
Anita Schäfer (Saalstadt)
Dr. Ole Schröder
Kurt Segner
Jens Spahn
Christian Freiherr von Stetten
Thomas Strobl (Heilbronn)
Peter Weiß (Emmendingen)
Ingo Wellenreuther
Dagmar Wöhrl
Elke Wülfing
Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333